

論 説

改正障害者基本法制定への当事者参加の憲法的意義

白鷗大学法政策研究所研究補助員

帝京大学法学部助教

杉 山 有 沙

慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程

小 川 有 希 子

1 代表民主制の立法過程におけるアクターとしての当事者

(1) 障害者の法的な位置づけ

技術の進展と生活様式の複雑化にともない社会の利益がますます多様化した現代においては、分化した諸利益が十分に集約、代表されにくくなったことが代表制の危機として認識

され、これらの諸利益を立法過程に公正に反映させる方策として種々の法制ないし提言がなされている¹。最近のインターネットの普及をはじめとする情報化社会の進展は、人々の意識を変革、向上させ、代表制の危機をますます顕在化させているようにも思える。代表民主制²の立法過程においては、民意の伝達という

1 2014年に3冊同時刊行された『立法学のフロンティア』全3巻は、民主社会におけるより良き立法システムの構築をめざして、従来の立法のあり方を根本的に問い直し、立法学を進化発展させることを企図する。なかでも第2巻『立法システムの再構築』は、立法システムを構成する統治機構とその動態たる政治過程を考察し、立法に関わる諸制度の現実的機能を解明しようとするものである〔井上 2014〕〔西原 2014〕〔井田・松原 2014〕。また、かかる傾向は日本に限ったことではなく、本章が大部分において依拠する小林直樹は、多様に分化した種々の社会的利益を立法過程に公正に反映させる試みとして、ワイマール憲法下の経済会議や両院制下の職能代表制、委員会における公聴会の方法を挙げている〔小林 1984: 61〕。専門家の知見・見識に依拠するところの大きい科学技術に関する規範形成過程に対象を限定したものではあるが、当該規範形成過程における市民社会と政治の断絶を認識しながら、両者を結びつける制度としてフランスが採用しているものとして、小川は以下に挙げるものを紹介している。まず、議会内テクノロジーアセスメント機関としての科学技術選択評価のための議会オフィス（L'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifique et Technologiques : OPECST）、次に、政府提出法案への影響評価書添付を義務づける影響評価（Étude d'impact）、そして経済社会環境諮問会議（Conseil économique, social et environnement : CESE）である。後の2者は、フランスの2008年憲法改正により導入ないし見直しがなされた制度であり、これらの根底には代表民主制の過程において市民社会を取り込んだるの規範形成を行おうとする意欲が感じられる〔小川 2018: 185-195〕。たとえば、OPECSTは、遺伝子組換え作物に関するEU指令を国内法化する際、いわゆるコンセンサス会議としての市民会議を組織したことがあり、OPECSTが科学と政策の間の仲介役としての役割を果たす際には、単に専門的知識を結集させるだけでなく、市民社会との接触を試みていることが指摘される〔小川 2017: 67-98〕。影響評価制度の概要とその意義に関しては、既に先行研究があるが〔糠塚 2015: 499-525〕〔奥村 2016: 28-43〕、小川は、フランスの影響評価制度が、経済的観点からの分析のみならず、社会的観点からの分析をも要請していることに着目し、当該制度が市民社会の関与をも視野に入れたものと理解することができる余地を指摘するとともに、政策決定への事前審査としての意義に加え、事後審査として機能することへの期待を寄せている〔小川 2019〕。

2 ここでは、「代表」という言葉の用いられ方に注意を要する。シイエスは、1789年の制憲議会で、市民が法律の制定に参加する方法には直接参加すなわち真の民主制と間接民主制すなわち代表政体があるが、後者が選ばなければならないと主張した。シイエスは、かかる国民代表概念を、直接民主制が物理的に不可能であるからというような理由で提案される次善の策としてではなく、直接民主制よりも優れた価値を有するものとして考えていたのである〔樋口 1973: 35-49〕。このような意味での代表制の下では、国民代表とは、自ら意思しえない国民のために、その機関として意思するものである、と説明される。これに対して、今日、「代表」とは、不均質かつ多様な諸利益を代表することに意義があると考えられ、人民のなかに実在する多様な民意を正確に反映し実現することが国民代表に求められる〔石崎 1995a: 370-404〕。エスマンは、フランス革命期の国民代表概念を、「古典的形態における代表制」と呼び、これに対して半代表制を対置させた。エスマンによれば、半代表制は、「もはや直接民主制の代用物にほかならない」のであり、「半代表制は、選挙人の多数によって表明された実際の国民意思をできるかぎり正確に表明し実行する、というただひとつの目的を追う」〔樋口 1974: 43〕。

重要な作用を担う国会議員ないし政党が「立法者」として主役を演じることが想定され、期待されていることは言うまでもなく、とりわけ政党に期待される代表的機能の喪失がどれほど議会制民主主義への失望を招いたとしても、政党が主役の座を降ろされることはないであろう。他方で、既存の民主主義観とこれに基づく民主的正統性論そのものを大きく転換する思想も主張されている³。例えば、フランスの憲法学者ドミニク・ルソーは、代表機能を果たするのは国会議員だけではなく、世論調査・マスメディアそして憲法院が立法権や行政権に対する継続的かつ実効的な監視とコントロールを行っていることに注目し、様々な知識や利益を有する人々や組織が協働、対立しながら様々な資格で立法過程に参加して「一般意思」を形成していくプロセスを持続的民主主義が現代社会に必要とされていることを説く⁴。

小林直樹によれば、「国会における統合過程にまで吸い上げられないインタレスト」の行く末は、「隠れた社会的不満として取り残されるか、あるいは自ら一定のエネルギーを結集して立法過程に圧力を加え、いわば直接的に“民意”をもちこむかの2つの道しかない」⁵。そうして小林は、諸々の利益集団が国家政策の中に直接的にその特殊意思を投入するための方策の一つとしての圧力活動を、立法過程への自発的「参加」として描いている。立法過程の観察を通じて立法に参与する社会諸力の動態を明らかにしようと試みた小林は、労働立法（労働法第二次改正およびストライキ規制法制定）、独

占禁止法、電源開発促進法、中小企業団体組織法等を素材として、立法過程の上流についての実証的研究を行っている⁶。法の定立の根源にさかのぼり、「ある法律がそもそもどこで・誰によって提案され、制定への現実的軌道に乗せられたか」⁷を解明する本研究は、「立法過程に登場する主役たち」として、政党、官庁・官僚そして利益団体を挙げ、それらの動態と分布、すなわち力関係を分析することに注力するものである。本稿が扱う改正障害者基本法の制定に際しては、後述の通り、内閣総理大臣を本部長とする障がい者制度改革推進本部（以下、「推進本部」という。）が設置され、本部長は障害者施策の推進に関する事項について意見を求めるため、障害者、障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験者等の参集を求めることができるとされた⁸。さらに、障害者施策の推進に関する事項について意見を求めるために開催された障がい者制度改革推進会議（以下、「推進会議」という。）においては、会議の構成員は、障害者、障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験者等のうちから、別に指名することとされ⁹、実際、「障害者」のカテゴリからは、障害当事者団体の構成員であり、かつ自身も障害を有する障害当事者が複数名指名されている¹⁰。もちろん、立法過程における専門官僚の積極的あるいは指導的参与の意義や民主的正統性についても別途議論を要するところではあるが¹¹、推進会議との関連では、市民生活を送るうえで素人的な利害関係者＝当事者の参与が憲法

3 フランスの歴史社会学者ピエール・ロザンヴァロンは、議会制民主主義に対する不信を表明するために、投票行動以外によって民意を反映させようとするあらゆる手段をカウンター・デモクラシーと呼んでいる [ロザンヴァロン2006(山本2018)]。ロザンヴァロンのカウンター・デモクラシー論は、選挙・投票過程によって付与される民主主義的正統性、すなわち議会制民主主義を中核に据える民主主義観を相対化し、熟議民主主義、参加民主主義など議会制民主主義以外に民主的正統性を求めようとする民主主義論に影響を与えている。山元一は、ロザンヴァロンが最近のフランスにおける民主主義論に決定的な影響を与えていると分析しており、従来の民主主義の正当性を大きく揺らがせた実例としてパリテ政策を挙げる [山元2014: 690-691]。

4 山元 2014: 667-669.

5 小林 1984: 61.

6 小林 1984: 39.

7 小林 1984: 257-258.

8 「障がい者制度改革推進本部の設置について」（平成21年12月8日閣議決定）

9 「障がい者制度改革推進会議の開催について」（平成21年12月15日障がい者制度改革推進本部長決定）

10 障がい者制度改革推進会議構成員名簿

11 法案の発案・提出段階における国会と政府の役割分担について参照 [清水 1997: 3-25]。

上どう位置づけられるか、ということが関心の対象となる。したがって、間接民主制の下では必ずしも「立法過程に登場する主役たち」としては位置づけられていない、いわば「脇役」としての当事者が、「立法過程」という舞台でいかなる位置づけと役目を担っているのかについて検討する。

前述のとおり、代表制の危機は、既存の制度の見直しやそれを基礎づける民主主義観の相対化を来している。小林は、立法過程への利益集団の参加は、政党による利益代表の機能減退を補充する意味で積極的に承認されてよく、とくにグループが民主的に組織・運営され、それぞれの利益の主張を下部のメンバーや一般世論にも訴える方式をとるならば、それは代表制の空白を埋める有効な政治的作用をもつであろうと評価している¹²。もとより小林が研究対象とした「利益集団」は、日本経済団体連合会や日本中小企業政治連盟といった、立法過程の制度の外にありながら、まさに「自ら一定のエネルギーを結集して立法過程に圧力を加え、いわば直接的に“民意”をもちこむ」ことを可能とするだけの力を有する「圧力団体」であり、したがって、これらの団体の組織が非民主的な場合には、立法が必ずしも公共の福祉に導かれるとはいえないこと、かかる団体によって政党の自主性が奪われることをその問題点として指摘したのである。これに対して、本稿が対象とする当事者としての利害関係者は、必ずしも経済的、職能的な特殊利益の実現を目指す団体ではなく、むしろこれと対照させる文脈で用いられるところの「市民」として位置づけることもできよう¹³。小林は、後述のとおり、立法の合理化・民主化の条件を論じているが、

そこでは、学識経験者などの専門家や事業者などの経済的利害関係人以外の国民、すなわち「一般民衆」が観念されている。彼らが単に公共サービスの受け手としてとどまるのではなく、自らの「意思の集積」をもって公共的利益を構成しようとする能動性を発揮するとき、樋口の言葉を借りれば受益者としての市民ではなく、公の事柄の積極的担い手としての市民がここに立ち現れる¹⁴。市民立法についての研究を行った勝田美穂もまた、立法過程に積極的に関与しようとする集団について、圧力団体ではなく市民という用語を用いることの意図を、同様の観点から説明している。勝田によれば、「政官財のトライアングルに組み込まれた圧力団体、すなわち個別利益に基づき既得権益を確保してきた集団との対比のうえで、個別利益ではなく公益を求めるもの、政治的資源に乏しく参入のルートをもつことができなかった社会的な弱者、集団形成による圧力を生み出すことが難しい少数者等を政治主体として想定するため」に「市民」という言葉を用いているという¹⁵。

第4章で詳述するとおり、推進会議の構成員には、知的障害者、精神障害者、運動機能障害者、視覚障害者、聴覚障害者が含まれている。彼らの肩書きだけを見れば、団体の代表者としての資格において推進会議(後述のとおり、これは「審議会」としての性格をもつ。)に参加しているように思えるが、推進会議の構成員は「障害者、障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験者等のうちから、別に指名する」というメンバー選任方法に照らせば、彼らが障害者の福祉に関する事業に従事する者でも学識経験者でもない以上、むしろ障害

12 小林 1984: 61.

13 樋口 2009: 81.

14 樋口 2009: 82.

15 勝田 2017: 5. なお、勝田は、かかる政治主体から現状の政治体制のなかで利益を得ている集団を除外するために、「国民」という言葉の選択を避けている。これに対して樋口の理解によれば、citoyenは、統治の客体としてあくまで他者にとどまろうとするhommeとしての個人とも、国家としての国民すなわち統治の主体ともちがう。Citoyenは、「国家としての国民との一体化を拒否する立場に立ちつつ、公事(chose publique)への関わりを求めつづけようとする、公共社会(res publica)の能動的構成員」である[樋口 2009: 11]。

当事者としての資格において参加したと解するのが自然であろう。とすれば、彼らは、市民生活を送るうえでの不都合を政治の場に届けるために、すなわち市民社会と政治をつなぐ役目を与えられて、規範形成過程に参加していると見ることができる。第2章では、従来、専門的知見・見識を聴取するための機関として組織されてきた審議会の場に、当事者が参加し、生の利益や意見を持ち込むことが憲法学上いかに許容され、いかなる意義を有するのかを検討する。

(小川有希子)

2 立法過程への当事者の参加とその憲法学上の位置づけ

2.1 立法過程への参加

立法過程への当事者の参加について論じるにあたり、本稿で想定する「立法過程」の範囲と「参加」の態様について確認しておこう。

立法過程に関しては数多くの研究が積み重ねられているが¹⁶、ここでは、新正幸の立法過程論を参照することにする。新は、「法律」とよばれる国法形式の創設という一定の目標に向けられた人間の意思行為（立法行為）の連鎖の動的・発展的性格に着眼し、その全体を「立法過程」として捉える¹⁷。その上で、かかる立法過程を三つの段階に区切り、法律案の議院への提出から法律の可決までを主要立法過程、その前後をそれぞれ前立法過程、後立法過程と呼んでいる¹⁸。日本国憲法41条は、国会を「国の唯一の立法機関」と規定しており、国会に

よる実質的意味の立法（国民の権利を制限し、あるいは、国民に義務を課す法規範、すなわち「法規」の定立）は、国会以外の機関の参与を必要としないで成立し（国会単独立法の原則）、国会以外の機関による立法は、憲法の特別の定めがある場合（議員規則（58条2項）や最高裁判所規則（77条1項））を除き許されない（国会中心立法の原則）とする建前を採用している。したがって、「立法」手続をひろく法律案の作成から国会の議決を経て法律が施行されるまでの全過程を意味するとすれば、それに参与する国会以外の一切の立法行為は、すべて41条の例外となるかが問題となる。新は、「唯一」は、もっぱら法律「成立」の要件、すなわち法律議決のみに関わるものと解されるから、法律議決以外の立法行為はすべて本条の関知することではないとする¹⁹。もともと、新のように41条の適用領域を極めて限定的に解釈しなかったとしても、代表民主制を採用する日本国憲法の下では、少なくとも「主要立法過程」への国民ないし市民の直接の参与は憲法の想定するところではないといえよう²⁰。

本稿では、新の用語を用い、2011年の改正障害者基本法制定過程における「当事者参加」という一連の試みを「前立法過程」への参加として位置づけることにする。

では、利害関係者や当事者が前立法過程へ参加する態様として、どのような方法があり得るだろうか。小林は、現代の民主主義体制下においては、立法は、国民にその究極の基礎を置き、その根底をなす国政も国民の信託

16 比較立法過程研究会 1980、渡辺 1980、小林 1984、新 1988、中村・前田 1997、大森・鎌田 2011、新 2017などが挙げられる。

17 新 1988: 9.

18 新 1988: 85-88.

19 新 1998: 203、新 2017: 100.

20 渡辺久丸は、「立法過程への国民参加」手段として請願権を位置づけている〔渡辺 1978: 191-303〕〔渡辺 1980〕〔渡辺 1995〕。小林は、後述する民意のルートの整理において陳情・請願方式の改良による国会内への意思疎通の合理化を主張する趣旨は、渡辺の請願権の積極的利用の提案と近いとしながらも、議会の扱いからみて有効性に欠ける点において従来の「請願」方式では「参加」と位置づけるには不十分との認識に基づき、「参加」という場合には一種のイニシアティブのような積極的な立法運動が構想されるのではないかと指摘をなしている〔小林 1984: 50〕。また、市民立法の意義を学術的に（主として政治学の立場から）検討した勝田美穂は、市民立法を市民＝直接立法、市民＝議会立法、市民＝政府立法の3つに類型化し、日本においては第一類型（市民＝直接立法）は成立せず、市民ないし市民団体が議会や政治家へ働きかけを行うことを通じて「社会活動団体の要望を盛り込んだ法律案」として「市民立法」を成立させる、すなわち議員立法か閣法での成立を目指す必要性に言及している〔勝田 2017: 6-9〕。

に基づくものであるにもかかわらず、現実には、法の作成(マッヘン Machen)」される性質ゆえ、すなわち立法が国民から遊離した政党党派や官僚機構に委ねられるがゆえ、真に民主的な立法が遠い理想に映ること、かかる事実と認識から立法現象への深い関心が喚起されたことに言及している。そして、立法の総過程から不合理な力や恣意を追放し、立法の合理化を推進し、もって民主的な立法に近づくためには、立法過程により多くの民意と理性を導入することが肝要であるとする²¹。とりわけ、国民の自由な意思が正しく作られること(民意の自発性)＝民意のソースと、民意が的確に伝えられること＝民意のルートの確立を民主立法の基礎条件として措定している²²。民意のルートは、(A) 選挙＝代表者選出の要件と(B) 選挙外の意見伝達方法の開拓に分けられ、後者はさらに、(1) 公聴会の機能と地位の拡大－専門的知識と利害関係者意思の注入、(2) 国会内への意思疎通の合理化－陳情・請願方式の改良、(3) 日常的な世論伝達の開拓に分類される²³。ここでは、学識経験者などの専門家や利害関係人以外の国民、すなわち「一般民衆」が観念されており、各ルートが、一般民衆と行政官庁ないし国会とをいかにつなぐかといえ、(1) は、公聴会を介した国会とりわけ委員会に対する民意伝達の方法、(2) は、圧力団体を介した行政官庁ないし政党に対する民意伝達の方法、そして(3) は、一般民衆から国会に対する直接的な民意伝達の方法として説明される。

さらに、小林は、「民意」とは別の「理性」の投入もまた、それがデモクラシーの目的に沿っている場合には、民主立法を実現する方策の一つであり、かかる理性の投入について

検討することも立法研究の一つの課題であるとする。そして、理性が投入されるルートとして、学識経験者による審議会を挙げている。もともと、今日、学識経験者が審議会における大きな役割を果たしていることは認めつつも、ここでの利益調整がかなり偏ったものになる事例の指摘や²⁴、既得権益と結びつきやすい官僚主導の立法では、多元的な要求の吸い上げや少数者の救済が実現されにくいといった指摘もある²⁵。審議会に求められる機能はますます拡張し²⁶、これに伴いそこに参加するアクターの要素や属性も多様化しているように思われる。このような現状に鑑みれば、審議会に投入されるのは必ずしも「理性」のみに限定されず、むしろ、議会制の経路では代表されない「生の民意」がそこに参加した当事者によって投入され、専門家と市民と官僚とが対話を重ねるその過程のなかで、「生の民意」が一定程度の公共性をまとった利益すなわち「公益」に昇華しているのではないだろうか。審議会の構成メンバーの多様化は、審議会の機能に「専門家理性の喚起」という機能を加える。換言すれば、審議会の場に中立的立場の学識経験者だけでなく様々な利害関係者ないし当事者が参加することにより、あるいは、学識経験者が専門家の立場からではなく「一般市民」の立場で政策判断や利益調整をおこなうことを通じて²⁷、専門家の理性が刺激される、「気づき」が与えられる、そのような機能があるのではないだろうか。専門的知識の補充や関係者間の利害調整の場としての機能に加え、公的討論の場としての機能を備えることで、審議会は政治と市民社会の溝を埋める豊かな機関としての意義を獲得するのである。最後に、審議会の機能がこのよ

21 小林 1984: 65-66.

22 小林 1984: 46.

23 小林 1984 46-49

24 小野 1997: 102.

25 勝田 2017: 7.

26 小野 1997: 78-103. 小野善康は、審議会の役割として、①行政に対する専門的知識の補充、②対立する利益の調整、③民意の反映もしくは行政の民主化、④行政部の決定を権威づける機能、⑤世論形成(世論操作)の機能を挙げている。

27 小野 1997: 102. s

うに拡張されたとしても、伝統的な代表制の考え方と矛盾するものではないことを指摘しておく。小林によれば、理性的機関としての審議会は、「民意の“代表”機関ではないから、利害の統合や価値決定に意見は出しえても、決定権はない」²⁸。同様のことが、フランス型市民参加の特徴として指摘される。すなわち、市民参加の目的は、市民の様々な意見を聞くこと、情報の共有によって誤解や憶測を修正すること、に置かれており、意見の一致を意図しない。市民は、「政策決定」ではなく、「政策決定過程」に参加するのである²⁹。

2.2 内閣立法への参加

ここまで、立法過程へ当事者の参加について論じるにあたり、本稿で想定する「立法過程」の範囲と「参加」の態様について確認してきた。3章以下で扱う改正障害者基本法は、内閣立法により成立していることから、以下では、内閣立法への参加の態様とその意義について若干の検討を試みたい。

内閣の法律案提出権については、少数の消極説があるものの、政府は当初から積極説を採用し、立法運用もこれを前提としている。今日、内閣提出法律案が重要法案の大部分を占めていることは言うまでもない。内閣提出法律案と議員発議法律案の役割分担については、別途検討を要するところではあるが³⁰、本稿では、

議員提案を原則と考えられる法律案と内閣提出を原則と考えられる法律案につき大森政輔の分類を紹介する。大森は、前者につき、①国会の構成、機能、活動に関する法律案、②国会議員の資格、選出等に関する法律案、③行政府の行動を規律することを目的とする法律案、④特定分野の基本法、⑤市民立法³¹、⑥政府からの依頼法律案、⑦内閣提出法律案に対する野党の対案、⑧選挙区へのお土産法律案、⑨その他、迅速に措置する必要性が高くかつ大方の賛成が得られるもの、後者につき、❶内閣及び行政機関の組織、機能、運営等に関する法律案、❷行政の基本施策に関する法律案、❸いわゆる予算関係法律案を挙げている³²。❷の典型として、行政手続法、行政不服審査法などのほか、例えば、財務行政に関しては、財政法、所得税法などの基本税制に関する法律、国土交通行政に関しては、河川法、都市計画法、建築基準法などが挙げられるが、基本法と題される法律のうちでも、教育基本法、環境基本法など行政の基本的分野に関するものや、災害対策基本法のように行政処分の根拠となるものについては、内閣提出により行われるのが通例である。本稿で扱う障害者基本法は、その名のとおり、「国政の重要分野について進めるべき施策や基本的な理念や方針を明らかにするとともに、施策の推進体制について定める」³³いわゆる「基本法」

28 小林 1984: 65.

29 小川 2017: 67-98. 本稿では、プロセスに参加する市民を描いたが、石崎学は、代表性と市民性の関係に理解について言及するなかで、民主主義のプロセスへの参加よりも高いレベルにおける代表性と市民性の相関関係を問題にしているものと思われる論者としてトゥールノンの叙述を挙げる。ここでは、「市民の参加によって形成された法律そのものの中に市民が自らを見いだすこと」が市民性として論じられていると考えられ、「「代表性の喪失」の問題は、実は、「代表（性）」概念の内実の豊富化とともに「市民（性）」概念の内実の豊富化にも依存している」と分析する。換言すれば、「民主主義のプロセスに参加する権利を与えられた積極市民から、すべての市民へ、そしてそのプロセスの結果に自らを見いだそうとする市民への「市民（性）」意識の発展があって、そのようなプロセスの結果に自らが「代表されている」か否かを意識するところに「代表性の喪失」の問題が生じる」と考えるのである〔石崎 1995b: 732-761〕。もちろん、市民が結果に関心を持ち、そのことが「代表制の喪失」の意識が生じること、市民が結果についての決定権を有することは別ものではあるが、市民が民主主義のプロセスにのみ参加できていればそれで満足できるのかについては、今後の検討課題としたい。

30 立法過程における国会と政府の役割分担について、〔清水 1997: 3-25〕を参照。

31 市民立法について、〔勝田 2017〕を参照。

32 大森・鎌田 2011: 48-52. (大森政輔執筆)

33 塩野 2008: 2. 塩野は、鈴木法制局参事（衆議院法制局）答弁（2005年4月6日）および第156回国会内閣委員会第13号を引用している。

でありながら、内閣提出法律案であったことに付言しておく³⁴。

内閣立法の前立法過程、すなわち立法の企画立案は、(a) 各省庁内部の作業→(b) 内閣法制局の予備審査→(c) 政府部内での折衝(法令協議)→(d) 各政党への説明→(e) 閣議請願→(f) 内閣法制局の審査→(g) 閣議→(h) 与党国会対策委員会への説明の各過程を経て国会提出に至るとされる³⁵。そして、関係者間の利害調整が行われるとすれば、(a)の段階においてであり、審議会やパブリックコメント制度が活用される。近年、審議会ないし部会の構成については、専門家、利益団体の代表者、利害関係を有する市民の代表者等、その属性を事前に定めるのが通例であり³⁶、中立的立場の学識経験者だけでなく、当該法律案や政策に利害関係を有する者の意思の伝達ルートとして制度化されつつあるといえる。もっとも、その運用の公正性、透明性すなわち理性的な機関として存続するための条件に関しては改善の余地も残されている³⁷。

前述のとおり、審議会の構成メンバーの多様化は、審議会の機能を豊富化する。改正障害者基本法の制定にあたり、審議会が組織され、そこに利害関係者たる当事者が関与したことの意義は、十分検討に値するといえよう。

(小川有希子)

3 改正障害者基本法制定への障害当事者の参加

3.1 法案作成と「私たち抜きに私たちのことを決めるな」

ここまで代表民主制における「参加」をめぐる学説状況について確認してきた。その結果、社会の利益が多様化し、分化された諸利益を反映することが困難になったことを背景に、代表制の空白を埋める政治的作用の観点から、当事者参加の意義を見出すことができることが明らかになった。そして、理性の投入の役割を担う審議会に「生の民意」を投入したとき、専門家理性に新たな「気づき」を与えることを期待できると指摘した。以上を踏まえ、前立法過程での審議会を通じた当事者参加の具体例を検討していこう。本稿が取り上げるのは、2011年に改正された障害者基本法と同法制定の際に法案作成に寄与した障がい者制度改革推進会議の取組みについてである。

そもそも、なぜ、障害者基本法の改正法案を作成する段階で、障害当事者の参加を積極的に認めた推進会議が審議会として設置されたのだろうか。同法改正の背景には、障害者権利条約の締結に向けた国内法の整備の必要性があった³⁸。そのため、障害者基本法改正に対する障害者権利条約の影響を多分に見ることができる。ここで注目すべきは、障害者権利条約への障害者の参加手続きである。

34 昭和45年法は議員立法により成立した。もっとも、塩野による2008年の調査によれば基本法に関する議員立法と書く法の比率は均衡しており、日本における法律の多くが内閣提出のものであることを勘案すれば、基本法は議員立法による傾向が強いということはいえるものの、例えば、農業基本法や交通安全対策基本法、食品安全基本法など、所管官庁が明らかなものについては、閣法によるものと思われる。

35 大森・鎌田 2011: 66-73。(伊藤直執筆)

36 社会的事実の世界での議会の意思と国民の意思の間に類似性が存在することが「代表」の意味であり、このように考えるとき、代表するという行為は代表者の社会的属性と独立に考えることはできなくなる。したがって、代表者の属性に選挙・投票過程以外で決定的な役割を与える代替的なメカニズムが参加民主主義に求められるのである[山元 2014: 688-689]。

例えば、薬害肝炎事件を踏まえ、薬事法等制度改正のために設置された厚生科学審議会医薬品等制度改正検討部会の構成は、「医学、薬学、法律学の専門家、製薬業界・医療機器業界の関係者、薬害被害者等を委員として参集する(おおむね15名程度の委員を予定)。」としていた(「厚生科学審議会医薬品等制度改正検討部会の設置について」(平成23年2月28日厚生科学審議会にて了承))。

37 小林は、立法のための理性的な審議機関を作るためには、①審議会が政党派の闘争から切り離されること、②審議会の構成と組織について政治的手心がかえられないこと、③審議の結果は最大限に配慮されるべきこと、といった条件の確立が必要であると主張している[小林 1984: 65]。

38 難波・片山 2011: 9。

同条約の決定や決議は、「Nothing about us without us (私たち抜きに私たちのことを決めるな)」というスローガンの下、障害者の主張を具体化するに資する手続きが行われた³⁹。具体的には、同条約の作業部会の構成員として、40人中、12人もの障害者団体 (NGO) の代表者が参加したことは、障害当事者の主張を盛り込むという意味で注目すべき点である⁴⁰。

障害者権利条約策定の過程において、すべての障害者の共通の思いを示すものとして使用された「私たち抜きに私たちのことを決めるな」というスローガンは、障害者基本法改正の法案作成にも大きな影響を与えた。これは、「障害者が一般社会から保護される無力な存在とされ、自分の人生を自らが選択し、自らが決定することが許されなかった障害者の共通の経験を背景」に、「一般社会による保護的支配からの脱却と普通の市民としての権利を持つ人間であることを強く訴えるもの」であった^{41,42}。

3.2 少数派かつパターナリズム的介入の存在という問題

さて、そもそも、なぜ「私たち抜きに私たちのことを決めるな」というスローガンが、障害者基本法改正の法案作成に強い影響をもたらしたのだろうか。この根底には、政府を含む第三者によるパターナリズム的な姿勢によって、障害者の利益が適切に立法に反映されていないという事態に対する問題意識がある。これを理解するために、中西正司と上野千鶴子が

説明する「当事者主権」⁴³という概念を確認していこう。なお、ここでいう「主権」とは、日本国憲法上における主権概念とは異なり、「他者に譲渡することのできない至高の権利」という意味であることに注意されたい⁴⁴。

まず、当事者主権とは、人格の尊厳を重視するもので、自分の身体と精神について、誰からも侵されない自己統治権、すなわち自己決定権を指す⁴⁵。当事者主権の要求は「私のことは私が決める」というものである。この根底には、女性、患者、障害者をはじめとした「社会的弱者」が、多数派基準の社会のしくみにうまく順応できないために「問題がある」と考えられ、その処遇を自分以外の第三者によって決められてきた事態への反発がある⁴⁶。また、当事者主権は、専門家主義への対抗として成立した。ここには、当事者よりも本人の状態や利益について、より適切な判断を下すことができると考えられている第三者によるパターナリズム的介入への拒絶があった⁴⁷。このように「当事者主権」は、専門家が「客観性」の名において、当事者の「主観性」を否定してきたことに対して、「社会的弱者」の自己定義権と自己決定権を第三者に決してゆだねない、という宣言ともいえる⁴⁸。さらに、議会制民主主義との関係でいえば、人口の約3%といわれる障害者は決して多数派になれず、「最大多数の最大幸福」のために排除される運命にある。したがって、当事者主権の考え方は、議会制民主主義に疑問を呈することにつながる⁴⁹。

「当事者主権」の問題として描かれた①専

39 川島 2004: 25.

40 川島 2004: 36.

41 障がい者制度改革推進会議 2010a: 1.

42 スローガンと同名である『私たち抜きに私たちのことを決めるな』という書籍を出版したJ. チャールトンによると、正確なスローガンの出典が何によるものなのか明らかではない。しかし、彼自身がスローガンを耳にしたのは、1993年の南アフリカである。このスローガンの力は、コントロールと声を出す力の文脈において、多くの種類の（障害を持つ人に対する）抑圧の原因の所在と、そうした抑圧に対して同時に沸き上がった抵抗から派生した [Charlton 2000: 3=訳 2003: 23]。

43 「当事者主権」という概念は、障害学の文脈から生まれたものである [上野 2011: 67]。

44 上野 2011: 65.

45 中西・上野 2003: 3.

46 中西・上野 2003: 4-5.

47 中西・上野 2003: 13.

48 中西・上野 2003: 16-17.

49 中西・上野 2003: 18.

門家や第三者による社会的弱者へのパターンリズムの介入の存在と②障害者を始めとした少数派の意見が議会制民主主義に反映され難い、という指摘は、問題になる立法に当事者の利益が十分に反映されない危険性があるという意味で、重大なものといえるだろう。つまり、故意的かどうかを問わず、障害者をはじめとしたいいわゆる「社会的弱者」の利益は、少数派であるだけでなく、パターンリズムの姿勢により、益々、代表民主制に反映しにくい構造にあると指摘できる。(杉山有沙)

4 障害者基本法と障がい者制度改革推進会議

4.1 障害者基本法の概要

ここまで、障害者基本法の2011年改正法案の作成における、審議会を通じての障害当事者の参加の背景にあったものを確認してきた。そこで、続いて、実際に、法案作成にあたって障害者の当事者参加を保障した事例として、推進会議による障害者基本法改正への議論を見ていこう。

障害者基本法とは、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現するため、障害者の自立および社会参加の支援等のための施策に関して基本原則を定め、国や地方公共団体等の責務を明らかにし、障害者の自立および社会参加の支援等のための施策の基本となる事項を定めること等により、障害者の自

立および社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とする法律である⁵⁰。そもそも障害者基本法とは、1970年に制定された心身障害者対策基本法を改正したものである⁵¹。同法は、心身障害者対策に関する国、地方公共団体の責務を明らかにするとともに、心身障害の発生の予防および心身障害者の福祉に関する施策の基本を定めたものであった⁵²。同法の制定の背景には、当時、多数の障害者関連法制が存在していたが、当該法律間に総合性・一体性がなかったため、国の方針を明確化する法律の創設が要請されたことがある⁵³。その後、1994年に、「国連・障害者の10年」の間における諸成果等といった新しい事態を踏まえ、心身障害者対策基本法は、名称を「障害者基本法」に改める等の大幅な改正が行われた⁵⁴。2004年には、国連で障害者権利条約の制定作業が進められていることも意識して、障害者の自立と社会参加の一層の促進を図るために、障害者基本法が再び改正された⁵⁵。このとき、アメリカをはじめとした諸外国の障害差別禁止立法の存在を背景に、差別禁止規定が導入された⁵⁶。そして、2011年に、障害者権利条約の締結に向けた国内法の整備を始めとする障害者に係る制度の集中的な改革の一環として、改正された。なお、2011年改正は内閣立法の立法によるものであるが、それ以外は、議員立法による改正だった⁵⁷。

2011年改正は、難産の末に行われた。推進会議設置前、自由民主党政権時代の2008

50 障害者基本法1条。

51 昭和45年法律第84号。

52 ジュリスト 1970: 173。

53 小川 1973: 78。当時「基本法」について、同じ法律だとしても、基本法を頂点に、関係法律が、その指導原理・目的に沿って制定されるものと捉えられていたが〔菊井 1973: 21〕、長谷川正安が、基本法は、その関係法律に対する政府の統制を強め、法の内部からの政策化を促すことで憲法体系を改悪すると痛烈に批判するなど、当時から問題視されていた〔長谷川 1973: 10-11, 13〕。同様に、小川政亮も、本来、法律は、直ちに憲法の内容の具現化することを図るものでなければならぬはずだが、基本法を中間項に設定することで、憲法を阻害するシャッター的役割を果たす危険性を危惧した〔小川 1996: 16〕。

54 平成5年法律第94号。中山 1994: 57。

55 平成16年法律第80号。

56 笠松 2004: 82-83。

57 難波・片山 2012: 20-21。

年12月26日に、内閣府において障害者施策推進課長会議が開催された。この会議で「障害者権利条約の締結に際し、必要と考えられる障害者基本法の改正事項」として、次の8項目が提示された。①差別の定義を新たに設け、差別について類型的に記載する。②先述①の定義においては、「合理的配慮の否定」が差別に含まれることを明記する。③基本的理念として規定された差別の禁止について、先述②を踏まえたものとする。④国および地方公共団体の責務として規定された差別の防止について、先述②を踏まえたものとする。⑤国民の理解のために、先述①および②において定義された差別に該当するおそれのある事例を国が収集し、公表することとする。⑥国民の責務における差別防止の努力について、先述②を踏まえたものとする。⑦中央障害者施策推進協議会について、障害者基本計画の作成および変更の際の意見聴取に加えて、障害者施策に関する調査審議、意見具申および施策の実施状況の監視等の所掌事務を追加する。⑧中央障害者施策推進協議会について、関係行政機関に対する資料提出等の協力の要請ができることとする⁵⁸。

これに対して、障害者権利条約の特別委員会に参加し、ロビー活動をしてきた障害者団体等が不十分であると反対し、結果として「閣議決定」を阻止するに至った。その後、民主党に政権が交代され、障害者権利条約を模して、障害当事者も参加する障害者基本法の改正案の作成に乗り出した⁵⁹。

そして、詳細は後述するが、2009年12月8日に内閣に設置された「障がい者制度改革推進本部」のもとで、12月15日に開催された構成員が障害当事者中心の「障がい者制度改革推進会議」で検討が進められた。2010年6月7日に第一次意見である『障害者制度改革の推

進のための基本的な方向』が推進会議によってまとめられ、この第一次意見をもとに「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が6月29日に閣議決定がなされた。その後、同年12月17日に障害者基本法の改正に向けた『障害者制度改革の推進のための第二次意見』が推進会議によって報告された。政府は、第二意見を踏まえて障害者基本法の改正内容の検討を進め、翌2011年3月11日に推進本部は障害者基本法の一部を改正する法律案を決定し、3月25日の閣議決定を経て、4月22日に内閣が国会に法律案を提出した。この改正法案は、国会審議の過程で一部修正が行われた上で、同年6月16日に衆議院、7月29日に参議院において全会一致で可決・成立され、8月5日に公布された⁶⁰。

このように、本稿が取扱う障害者基本法の2011年改正をめぐった推進会議の取り組みを行う前にも、障害者施策推進課長会議で障害者基本法改正を構想していた。しかし、ここで挙げられた改正事項が8項目にとどまり、障害者団体から、当事者の利害を適切に反映していないと強い反対にあったことは注目すべきである。そして、当事者参加を認めた審議体である推進会議は、同法改正の法案について検討した。では、障害当事者の参加は、障害者基本法の改正法案に、どのような影響をもたらしたのだろうか。

4. 2 2011年改正法制定に向けた障がい者制度改革推進本部の取り組み

(1) 障がい者制度改革推進会議の概要

2009年12月15日に推進本部は、閣議決定によって発足した。発足当時、推進本部について法的根拠を持たせるか、閣議決定で留めるのかという政府与党の判断があった。法的な根拠を持つ方が、他の障害関連審議体との

58 障害者施策の在り方についての検討結果について」（2008年12月26日障害者施策推進課長会議）4頁。

59 森 2014: 16-17.

60 障害者差別解消法解説編集委員会編著 2014: 2-3.

関係で優位性を保つことは明白で、日本障害フォーラム⁶¹を中心に障害者団体の多くは「推進会議を法律に基づく審議体としてほしい」という要望を出したものの、前述の通り、閣議決定という形式になった⁶²。推進本部の構成員は、本部長が内閣総理大臣、副本部長が内閣官房長官と内閣府特命担当大臣（障害者施策）、そして、本部長が他のすべての国務大臣だった⁶³。推進本部の下に、「障がい者制度改革推進会議」が設置され、具体的に障害者基本法改正に関する法案について議論が行われた。推進会議の構成員24人のうち、14人が障害当事者とその家族で構成された⁶⁴。さらに、内閣府の推進会議担当室職員として、複数の障害者運動のリーダーを含め、これまでは民間で取組みをしていたスタッフが5名就任した（以下、「事務局」とする）。これらも、障害者の参加を企図したものだといえる⁶⁵。

推進会議が、特徴的だったのは、構成員として障害当事者が過半数参加した点だけではない。他にも注目すべき特徴として、合理的配慮の提供や実質的議論の時間確保、そして情報公開というものも挙げることができる⁶⁶。

合理的配慮の提供について確認していこう。推進会議では、知的障害者、精神障害者、運動機能障害者、視覚障害者、聴覚障害者等に対して、基本的に本人の意思に沿って、それぞれ個別の支援や工夫がされた。例えば、本人の要請があった場合に、知的障害を持つ構

成員に対して、イエローカード（「内容が難しいのでわかりやすく説明を」）、レッドカード（「理解できないのでいったん審議をストップ」）、ブルーカード（「理解できた」）というカードを配布した。また、聴覚障害者には手話通訳者、視覚障害者には指字通訳者の配置は当然のこととして、資料担当者（審議中に資料を探したり、整理する要員）の配置や点字資料も準備した⁶⁷。

次に、実質的議論の時間確保に関してであるが、障害者基本法改正までの議論として、2010年から2011年の間に31回開催されており、かつ一回当たりの審議時間が平均4時間にも及ぶものだった。さらに、審議日当日までに提出する「宿題」も少なくなった。

最後に、情報公開として、傍聴席の設定や当日の配布物、審議録の公開だけにとどまらず、会議のインターネットでのオンデマンド中継やCSテレビ放送による中継も行われた。推進会議の成果物は、知的障害者を想定して「わかりやすい版」も作成した。

一連の推進会議の取組みに対して、山崎公士は、従来の審議会等が、一定の意向に沿って選ばれた学識経験者や調整のうえ団体から推薦された者によって構成されてきたことを踏まえると、障害当事者の審議への参加を保障した推進会議は、官僚が実質的に決めた政策を追認する場でなく、障害者が直面する現実的な課題を直視しつつ、実質的議論を行える

61 日本障害フォーラムとは、「アジア太平洋障害者の十年」および日本の障害者施策を推進するとともに、障害のある人の権利を推進することを目的として障害者団体を中心として設立された組織である。構成団体は、次の13団体である。日本身体障害者団体連合会、日本盲人会連合、全日本ろうあ連盟、日本障害者協議会、DPI日本会議、全国手をつなぐ育成会連合会、全国脊髄損傷者連合会、全国精神保健福祉会連合会、全日本難聴者・中途失聴者団体連合会、全国盲ろう者協会、全国社会福祉協議会、日本障害者リハビリテーション協会、全国「精神病」者集団。<http://www.normanet.ne.jp/~jdf/about.html>（最終閲覧日：2019年1月9日）。

62 藤井 2012: 225。

63 「障がい者制度改革推進本部の設置について」（平成21年12月8日閣議決定）。

64 川島 2010: i。

65 長瀬 2011: 136。

66 詳しくは、崔 2011a: 33-35、藤井 2012: 229-231、藤井 2013: 701、尾上 2014: 12-13。以下、これらの資料を用いて、推進会議の審議過程の特徴を説明する。いずれの文献も、同様のことが書かれているので、引用文献について本脚注でまとめる。ただし、本稿では、主に藤井 2012を参照している。

67 知的障害を持つ構成員に対する詳しい配慮を実際に用いたカードの紹介を含めて説明するものとして三田 2012: 70-71。

場となっているとし、障害者の権利をめぐる具体的な政策課題が特定できたと評価した⁶⁸。

このような推進会議の取組みに関連して、確認すべき判決として、中津川市議代読拒否訴訟名古屋高裁判決がある⁶⁹。本件は、発声障害を持つ中津川市議会議員に対して市議会が代読を認めなかったことに対して、原告の表現の自由、議会における発言方法を決定する権利、平等権、参政権が侵害されたとして提訴された事件である。名古屋高裁は、原告・市議会議員の議会での発言の権利、自由が侵害されたとして被告に損害賠償責任を認めたものの、それ以外に対しては否定した⁷⁰。

同判決を踏まえると、推進会議の障害を持つ構成員に対する一連の取組みは、まず、同会議への発言と参加の権利の保障として構成することができるといえる。さらに、判決では否定されたが、憲法14条が保障する合理的配慮とも位置付けることができるといえるだろう。合理的配慮とは、本人には責任がない社会的障壁ゆえに、本来の能力・条件が発揮できない事態において、配慮を通じて、本来の能力・条件を発揮することをいう。ここにある前提は、社会的障壁ゆえに平等取扱の「等しい」を測る天秤に差別構造があることを問題にしている。とした場合、推進会議の一連の取組みは、社会的障壁ゆえに本来審議に参加できるはずなのに、参加できない事態を防ぐための取組みであるといえ、憲法14条で保障する合理的配慮に該当するといえる⁷¹。

(2) 第一次意見

続いて、推進会議が提出した第一次意見について確認していこう。まず、第一次意見は、障害者の主体的な参画が、政府や一般社会との新たな関係性と協働を創造し、障害者自身を含む社会のすべての人の意識と制度を変える原動力になるという確信を根底に据え、障害関連の政策決定過程に障害者自身の参画を求める障害者権利条約の趣旨に即して、推進本部のもとに推進会議を設置したことを説明する。そして、第一次意見を、14回に渡る議論の成果として、「日本の障害者制度の諸課題について、その改革の基本的方向を示したもの」と位置づけた⁷²。さらに、障害者権利条約の締結に向け、国内法制がその理念・趣旨に沿う形で整備するとともに、「共生社会」を実現することを目的に、以下5つの障害者制度改革の基本的考え方を提示した。①「権利の主体」である社会の一員としての障害者、②「差別」のない社会づくり、③「社会モデル」的観点からの新たな位置づけ、④「地域生活」を可能とするための支援、⑤「共生社会」の実現⁷³。その上で、2010年度内の進め方について、この第一次意見をもとに、障害者基本法の抜本改正を始め、改革が必要な分野について個別に部会や作業チームを設け、分野別課題の検討を着手し、2010年秋から年末を目途に、制度改革の重要方針に関する第二次意見をまとめるとした。そして、政府は、2011年以降に、第二次意見を踏まえた制度改革の重要方針に基づき、障害者基本法の抜本改正や制度改革の推進体制等に関する法律案を2011年の通常

68 山崎 2012: 11.

69 名古屋高裁平成24年5月11日判時2163号10頁.

70 判時2163号56頁.

71 杉山 2018a: 165-169, 杉山 2018b: 327, 338, 350, 363. 合理的配慮法理は、あくまで個人に保障される差別禁止の権利である。パターンリズムの介入によって障害者の利益が反映されない事態も社会的障壁と同様の構図を見出すことができるが、代表民主制を日本国憲法が採用している以上、本稿が想定する合理的配慮の射程は、あくまで推進会議に参加する文脈に限る。

72 障がい者制度改革推進会議 2010a: 2.

73 障がい者制度改革推進会議 2010a: 6-7.

国会に提出すべきであると進言した⁷⁴。

この第一次意見を尊重する形で、政府は、同年6月29日に「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」を閣議決定した。その内容の大枠は、政府に対して、横断的課題の検討過程や次期障害者基本計画の策定時期等も踏まえた改革の工程表を示したものだ⁷⁵。なお、障害者基本法改正については、第一次意見に沿って、障害や差別の定義を始め、基本的施策に関する規定の見直し、改革の推進等を担う審議会組織の設置や、改革の集中期間終了後に同組織を継承し障害者権利条約の実施状況の監視等を担ういわゆるモニタリング機関の法的位置付け等も含めて検討した法案を2011年の通常国会に提出することを目指すとした。

(3) 第二次意見

第二次意見は、まず、第一次意見後の流れをまとめた。特に、障害者基本法改正の議論について、総則・各則・推進体制ごとに、事務局が提出した条文の規定ぶりイメージをもとに議論をしたことを記した⁷⁶。そして、改正前の障害者基本法は、国際社会の影響や国内の状況を反映し、障害者の自立・社会参加の支援等をめぐる施策等を規定したが、現実には差別や虐待が後を絶たない状態であると説明した。そうした事態を受け、障害者基本法改正の趣旨・目的として、①インクルーシブ社会の構築を目的に組み込み、②障害概念の転換と差別禁止規定を含めて、障害者の人権確保のために国や地方公共団体の責務を規定し、③

障害者が関連する政策決定過程への障害者の参画の重要性を踏まえた施策の実施状態を監視する機能を担う機関の創設することを採用すべきとした⁷⁸。具体的には、下記の項目について、それぞれ盛り込むべき観点と改正にあたって政府に求める事項に関する意見が示された。総則関係として、目的、障害の定義、基本理念、差別の禁止、障害のある女性、障害のある子ども、国および地方公共団体の責務、国民の理解・責務、国際的協調、障害者週間、施策の基本方針、その他の以上12項目が挙げられた⁷⁹。次に、基本的施策関係として、地域生活、労働および雇用、教育、健康・医療、障害原因の予防、精神障害者に係る地域移行の促進と医療における適正手続の確保、相談等、住宅、ユニバーサルデザインと技術開発、公共的施設のバリアフリー化と交通・移動の確保、情報アクセスと言語・コミュニケーション保障、文化・スポーツ、所得保障、政治参加、司法手続、国際協力の以上16項目が挙げられた⁸⁰。最後に、推進体制として、組織と所掌事務の2項目が挙げられた⁸¹。

(3) 小括

第二次意見による障害者基本法への影響に関しては後述するが、ここでは、推進会議に対する評価を確認していこう。結論先取的に言えば、専門家も障害当事者も、一連の動向に対して、おおむね好意的に評価している。例えば、日本障害フォーラム幹事会議長の藤井克徳は、「障がい者制度改革推進本部」の設置を起点に、その後の一連の「改革の集中期

74 障がい者制度改革推進会議 2010a: 7-8, 10-11.

75 第一次意見に対する障害当事者団体の評価として、障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会 2010。また、推進本部の第一次意見と閣議決定である「障がい者制度改革の推進のための基本的な方向について」に対して、東俊裕、大曾根寛、野原正平をはじめとした専門家や障害当事者が評価・分析をしているものとして、「特集 推進会議と新たな障害者政策の方向」『ノーマライゼーション』9月号（2011年）がある。

76 東2011: 17.

77 障がい者制度改革推進会議 2010b: 1.

78 障がい者制度改革推進会議 2010b: 5-6.

79 障がい者制度改革推進会議 2010b: 6-26.

80 障がい者制度改革推進会議 2010b: 26-65.

81 障がい者制度改革推進会議 2010b: 65-66.

82 第二次意見それぞれ自体に対する評価・分析をしたものとして、尾上 2011等がある。

間」の関連した取り組みを「2009年改革」と称し、とくに政策審議形態の面では、それ以前と比べてコペルニクスのような転換が成ったといっても過言ではないという⁸³。また、障害学者の長瀬は、2009年9月の政権交代は、障害分野の政策決定の仕組みに大きな変化をもたらしたと評価した⁸⁴。

このように、前述の通り従来の審議会等の構成員が一定の意向に沿って選出された学識経験者や団体推薦者等であったことを踏まえると、推進会議は、実質的に障害当事者によって利害が直接伝えられ、各意見書に具体的に反映されているといえるので、同会議の取り組みは前立法過程への参加の実効性の確保という意味でも評価に値する。

4.3 障害者基本法に対する第二次意見の影響

(1) 改正障害者基本法と第二次意見

続いて、改正障害者基本法に対する推進会議がまとめた第二次意見書の実際の影響について確認していこう。第30回(2月14日)の推進会議において、「第二次意見の『基本法改正に当たって政府に求める事項』に関する意見に基づき内閣府の責任でまとめ、関係各府省等と調整中である」とした上で、事務局によって基本法改正案(素案)が示された⁸⁵。しかし、推進会議構成員は、この基本法改正案(素案)に対して第二次意見の内容と大きく異なると評価し、猛反対した⁸⁶。これを受けて、障害者自立支援法違憲訴訟団が「『障害者自立支援法改正案』に対する声明」(2月18日)⁸⁷、日本弁護士連合会が「閣議決定に沿った障害者基本

法の抜本的改正を求める会長声明」(2月18日)⁸⁸、日本障害フォーラムが「障害者基本法の抜本改正についてのJDF統一要求書」(2月24日)⁸⁹を提出する等して、当該素案に異を唱えた。このような反対があったのにもかかわらず、3月11日に、若干、文言が修正されたり、条文の順番が変更されたりしたことに基づかない基本法改正案(政府最終案)が推進本部において了承された。そして、第31回(4月18日)の推進会議において問題の基本法改正案(政府最終案)が提示された。構成員は、前文がないこと、「可能な限り」という限定的な文言があること、差別の定義が明記されていない等の多くの問題点を指摘したものの、推進本部で承認を受けていることを理由に、内容を確認するにとどまった⁹⁰。そして、4月22日に改正案は閣議決定され、衆議院に送られた。

ただし、それでも障害当事者の戦いが終わったわけではなかった。日本障害フォーラム等の障害者団体は、障害者基本法案が関係省庁との調整を十分に行われ、内閣法制局により法案を作成されたことで、非常に「堅い」ものができたとした上で、「国会会期末までの政党間協議でどこまでできるかは不明だが、できることをやろうとロビー活動を継続した」⁹¹。結果、6月15日に民主党、自由民主党、公明党の3党による共同提案による修正案が提出され、可決された。この修正案によって、障害者の定義に発達障害が加えられたり、防災・防犯条項、消費者保護条項が新設されたり、そして、教育条項で重要な変更がされたりした。

このように改正障害者基本法と第二次意見の距離を見ると、推進会議を通じた障害当事

83 藤井 2013: 700.

84 長瀬 2011: 134.

85 https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_30/giji-youroku.html (最終閲覧日: 2019年1月9日) .

86 中山 2015: 86. 当時の議論について、中山 2015: 84-88.

87 <http://www.normanet.ne.jp/~ictjd/suit/> (最終閲覧日: 2019年1月9日) .

88 <https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2011/110218.html> (最終閲覧日: 2019年1月9日) .

89 <http://www.normanet.ne.jp/~jdf/yobo/20110224.html> (最終閲覧日: 2019年1月9日) .

90 https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_31/giji-youroku.html (最終閲覧日: 2019年1月9日) .

91 崔 2011b: 122.

者の参加は、法案それ自体に強制力があったとは言い難い。しかし、推進会議設置前の自由民主党政権時代に内閣府で開催された障害者施策推進課長会議において提示された前述の8項目と比較すると、法案の内容が格段に拡充したといえる⁹²。とするならば、障害当事者の参加によって、本人らが有する利害の伝達がなされたと指摘できる。また、同時に、第二次意見をはじめとする推進会議の取組みは、法案それ自体には強制力を持たなかったので十分とはいえないが、推進本部と推進会議が設置されなければ、障害者基本法の改正は8項目にとどまっていた可能性が高いと考えられるので、――弱いものではあったかもしれないが――一行政への統制的効果も働いたといえるだろう。

(2) 改正障害者基本法に対する障害当事者の参加をめぐる評価

ここでは、改正障害者基本法それ自体ではなく、障害当事者の参加の観点から、一連の動向に対して検討していこう⁹³。山崎は、具体的な法案作成段階で、他省庁設置の審議会との競合や障害者施策をめぐる省庁の抵抗があったことを踏まえ、推進会議が関わったのは「原案作成」の前段階にすぎず、その最終段階である内閣府と各省庁の折衝や内閣法制局による法律案の審査などの過程で、当事者の立場から示された推進会議の見解に修正が加わったと説明する⁹⁴。このような事態に対して小澤温は、第二次意見書は、まさに「当事者主権」の価値観による障害者福祉政策を根本から変える大胆な提案であり、抜本的改正にふさわ

しい内容であったとしつつも、事業者やサービス運営側が入らない議論は非現実的であったとし、法案作成段階で結果的に後者の見解を反映したと思われると分析した⁹⁵。そして、茨木尚子は、結果として現行障害者基本法に一部改訂にとどまった表現となっており、第二次意見書に盛り込まれた多くの新機軸に足枷がかけられたような内容になっていることは否めないと評価した⁹⁶。

このように見ると、前立法過程に対する当事者参加の難しさが浮かび上がってくる。つまり、「当事者」として、障害者本人はもちろん、障害当事者に対してサービス等を提供する行政や事業者の存在がいる。権力関係で考えたとき、やはり障害者本人の方が弱い立場にあることを踏まえると、「私たち抜きで私たちのことを決めるな」というスローガンがあるように、彼らの意見を重視することが重要である。しかし、たとえ、権力構造的に障害者本人よりも強い立場にあったとしても、行政・事業者の利害を無視することもできない。こうした緊張関係が、第二次意見と実際の改正障害者基本法の間のズレとして明示されたといえるだろう。

4. 4 立法過程への参加における障がい者制度改革推進会議の意義と課題

ここまで障害者基本法改正をめぐった推進会議の取組みを見てきた。では、障害者が立法過程に参加する意義とは、どこにあるのだろうか。まず、前述したように、代表民主制を採用する日本国憲法の下では、少なくとも「主要立法過程」への国民ないし市民の直接の参与は憲法の想定するところではないといえる。そ

92 たしかに第二次意見書との比較で見れば、不十分なものであったかもしれないが、改正障害者基本法では、法の目的や障害者の定義の修正、地域社会における共生や差別の禁止の具体的な規定、国際的協調の追加、各基本的施策に関する規定の見直し、中央障害者施策推進協議会から障害者政策委員会への改組等、多くの点で改正が行われた。

93 東は、改正障害者基本法に対して、権利規定が不明確であるだけでなく、「可能な限り」という限定修辭が多数用いられていること、女性の複合差別や精神分野の課題に特化した条項がないこと、合理的配慮に関しては定義規定を欠くこと、福祉と労働の一体的展開には触れられていないことなど、第二次意見との乖離を指摘する〔東 2012: 35〕。他にも、改正障害者基本法に対して、多く論者によって分析・評価がなされている。例えば、大曾根 2011。

94 山崎 2012: 12.

95 小澤 2012: 15.

96 茨木 2011: 7.

うした中、内閣立法の前立法過程において行う取組みに、たとえ本人の利益に直接的に関わるとしても、推進会議に一部の当事者のみ(つまり、本稿で言えば、障害当事者は推進会議に参加したとしても、事業者等は参加していない⁹⁷⁾の参加を認める構図があることは否定できないだろう。しかし、前述の「当事者主権」の文脈で指摘したように、「社会的弱者」として位置づく障害者の利益は、パターンリズムの介入によって自己決定権と自己定義権が制約され、さらにそれだけでなく、少数派に属する以上、議会制民主主義の枠組みでは反映されにくい。そうした事情を考慮すれば、代表制の空白を埋める政治的作用の観点から、理性の注入の役割を担う審議会を通じて専門家の理性に「気づき」を与えるため、立法過程への障害当事者の参加は意義があるものといえるだろう。

以上を踏まえると、障害当事者の審議会である推進会議を通じた立法過程への参加は、具体的にどのような意味があるのだろうか。藤井克徳は、政策決定過程への障害当事者の参加によって、①障害当事者の意見や質問によって審議内容に現実味や信憑性が増すだけでなく、出される結論への決定的な意味の影響、②審議や検討の場に同席している関係者への影響、③障害当事者のエンパワメント、④障害当事者が加わってできあがった立法は、実際に利用する当事者側の意識に対して深く影響、そして⑤社会全体の障害者または障害分野への見方に対する好影響をもたらすと指摘した⁹⁸⁾。

藤井の指摘は、示唆に富む。彼の指摘は、審議内容への当事者の意思の注入を超えて、構成員以外の障害当事者にも波及する推進会議の取組みによる影響力の存在を明らかにする。本稿は、推進会議が一連の取組みのスローガンである「私たち抜きに私たちのことを決めるな」を強調し、これを「当事者主権」の観点から解釈を試みた。これに重ね合わせると、推進会議の取組みは、日本国内に居住する障害当事者にとって、障害者基本法が当事者の意思を汲み取ったものであることを示し、当該当事者等を超えて、社会全体に障害者の「当事者主権」を宣言(宣伝)する役割を果たしたといえるだろう。

また、吉川かおりは、当事者のニーズをより反映した政策・施策にできるという点と、当事者不在のまま議論を進めてしまうと、当事者を要援護者・弱者という立場に押し込めてしまい、医学モデル⁹⁹⁾に陥る危険性を指摘する¹⁰⁰⁾。このように吉川も推進会議の取組みを評価しつつも、同時に、吉川は、特に障害者に関しては、力(発言力・思考力)のある当事者の参加への組み入れを可能にし、注意しなければ、自己決定力に困難を持つ人々を取り残すという構造にもつながる危険性があることを指摘する¹⁰¹⁾。

この吉川の指摘は、慎重に受け止める必要があるといえるだろう。たしかに、推進会議の取組みが、構成員を超えて社会全体に、障害者の「当事者主権」を宣言したとしても、現実的に推進会議に参加できたのは、同会議の審議に参加できる能力がある者に限られる。したがって、あくまで一部の障害当事者の意思

97 さらに「障害」が個別具体的で文脈依存的な存在であることを踏まえると、共通利害を想定することが現実的に難しいことが指摘できる。そのため、一連の障害当事者の参加は、あくまで「一部」の障害者の参加でしかないことも忘れてはならない。

98 藤井 2010: 21-22.

99 医学モデルとは、障害モデルの1つであり、障害を身体的、知的、精神的機能障害と位置づけることで、障害の責任を本人のみに求めるものである。このモデルにおいては、障害者は、個人的な悲劇者と位置づけられる。この医学モデルを克服するために顕在化したモデルとして社会モデルがある。社会モデルとは、社会によって作られる障害(社会的障壁)の存在を認め、障害の責任を社会側にも見出すモデルである。医学モデルに関する説明として、杉山 2016: 30-33.

100 吉川 2009: 10.

101 吉川 2009: 12.

しか、注入できていない。これは、決して、見過ごしてはならない事実であり、常に意識し続けるべき課題といえる。

結局、内閣立法としての障害者基本法の前立法過程における推進会議の意義とは何だったのだろうか。一連の分析を踏まえると、推進会議は、当事者の意思の伝達、強いものではないが行政府への統制、そして、障害当事者を超えて社会全体への宣伝という効果があったといえる。（杉山有沙）

5 当事者参加をめぐる「障がい者制度改革推進会議」モデルの普遍化可能性

ここまで、前立法過程への当事者参加に関する具体的な事例として、2011年の改正障害者基本法と同法の法案作成に寄与した推進会議の取組みについて検討してきた。最後に、前立法過程の参加を保障する枠組みのあり方の観点から、一連の取組みの普遍化可能性を考察していこう。

共同執筆者である小川有希子は、科学技術の進展に伴い、同領域における法規範形成過程において、専門家の関与はもはや不可欠となった事実を受け止めた上で、専門家のみに任せることに対しては、民主的正統性の欠如との批判もあり、市民参加の必要性が提唱されていると説明する。そして、代表民主制の過程では集約されない不均質かつ多様な諸利益が混

在する空間として作り出されたのが市民社会であるならば、これらの諸利益と政治を結びつけるために、法規範形成過程に市民社会を取り組むことの意義を強調する¹⁰²。

小川の指摘は、科学技術の法規範形成過程における政府—専門家—市民という三者関係に関するものだが、民主的政治過程に委ねられた立法による政治決定のみで対応することが困難な専門的知見を要する分野に対して専門家の関与の必要性を受け止めた上で、さらに、市民参加による統制を強調するという構図を描く。この構図を、推進会議の取組みに重ねると、議会制民主主義では適切に当事者の意思を反映しにくい、少数派かつパターンリズムの介入が存在する「社会的弱者」をめぐる法規範において、その形成過程に寄与する審議体への、当事者の参加と整理できる。たしかに推進会議には、障害当事者が参加していた。しかし、前述の通り従来の審議会等の構成員は、一定の意向に沿って選ばれた学識経験者や調整のうえ団体から推薦された者等であったことを踏まえば、前立法過程において、政府—審議会—当事者という構図を見出すことができる。

さらに、小川は、科学技術領域における法規範形成過程の文脈で、フランスにおける科学技術政策決定における参加民主主義の実践例として市民陪審モデル¹⁰³を紹介し、市民会議における市民パネルの正統性として、社会との明白な近接性、トレーニング期間に獲得された能力、その中で合意に至るところの「市

102 小川 2018: 185-186.

103 Blondiaux 2008: 43-44. フランスの政治学者 Loïc Blondiaux は、「参加」の制度化のあり方を、3つのモデルに類型化している。第一に参加型予算モデル (Le modèle du Budget participatif)、第二に、公開討論モデル (Le modèle du débat public)、第三に、市民陪審モデル (Le modèle du jury de citoyens) である。参加型予算モデルは、18世紀以降アメリカ合衆国の一部で行われてきたタウン・ミーティングに代表される形態であり、予算策定という特定の政策分野における、民衆集会的な会議体を基盤とする政策決定の過程や制度のことである。近年では、ブラジルのポルト・アレグレ市で行われた民衆集会が、成功例として知られている。公開討論モデルは、今日、フランスにおいて、とりわけ都市計画の分野で広く行われ、法制度化されている形態である。1990年代、リヨン—マルセイユ間の TGV 建設に際して起きた大規模な反対運動を受けて、計画の上流における民意調査の手段として、公開討論の制度が導入された。市民陪審モデルは、1970年代初頭にドイツの社会学者 Peter C. Dienel によって考案された「計画細胞」(独: Planungszelle, 仏: cellules de planification) や1974年に設置されたジェファーソン・センターの市民陪審 (citizen juries) に見られる形態である。市民陪審とは、ある特定の問題に関する政策決定過程において、市民の意見を聴取するための制度である。無作為抽出で選ばれた市民に対象となっている問題についての理解を深めてもらったうえで、専門家との対話を通じて意見を集約するやり方である。

民」プロセスという3点を考慮すべきであると主張する¹⁰⁴。そして、フランス型市民参加の特徴として、市民参加は、「意見の一致」を意図していない点にあるとし、「市民参加」の目的は、市民の様々な意見を聞くことと、情報の共有によって誤解や憶測を修正すること、に置かれている。つまり、フランス市民参加モデルは、「政策決定」ではなく、「政策決定過程」に参加するモデルであると結論づける¹⁰⁵。

この市民陪審モデルと推進会議の一連の取組みを構造的に見ると、両者は類似的な構造を有することが明らかになる。つまり、推進会議の取組みも、法案決定ではなく、法案作成過程への利害関係を有する当事者参加を保障したものであり、当事者の意見を聞くことで、情報の共有と誤解・憶測の修正を図ったといえる。そして、障害を持つ構成員に合理的配慮等を講じることで、推進会議の正統性を確保した。以上を踏まえると、推進会議への参加は、一部の当事者ではあり、市民ではないが、その枠組み自体は、障害者関係法制度をめぐる限定的なものではなく、他領域の法制度にも応用可能なものであるといえる。

最後に、推進会議の取組みが内閣立法の前立法過程段階におけるものであったことによる利益についても簡単に言及しておきたい。推進会議の意義として、当事者の意思の伝達、強いものではないが行政府への統制、そして、障害当事者を超えて社会全体への宣伝の3点があったことは、前述の通りであるが、そもそも、議員立法であつたら、ここまで実行性を確保できたのだろうか。内閣立法であっても、基本法改正案（政府最終案）段階で第二次意見の内容が満足に反映されなかったことを踏まえると、議員立法であつた場合、当該改正案以上に当事者の意思を反映させるものが可決された

とは言い難いのではないだろうか。このことは、裏を返せば、内閣府設置の組織だったからこそ、内閣府と各省庁の折衝等を経て作成された基本法改正案（政府最終案）は、当事者の意思を現実的に反映することができるラインを限界まで広げたと言っていることができる。とするならば、内閣立法をめぐる前立法段階における審議会を通じた当事者参加による行政府への影響は、強調すべきものといえるだろう。

本稿は、内閣立法をめぐる前立法段階への当事者参加について検討してきた。しかし、立法過程への当事者参加は、前立法過程だけでなく、後立法過程においても重要であることは言うまでもない。2011年に障害者基本法が改正されたことに伴い、2012年7月24日に推進会議は廃止された¹⁰⁶。そして、推進会議の成果は、障害者基本法32条に基づいて設置された障害者政策委員会に引き継がれた。障害者政策委員会は、障害者の自立および社会参加の支援等のための施策の総合的かつ計画的な推進を図る障害者基本計画をめぐる、調査審議の実施や障害者基本計画の実施状況の監視を行い、必要に応じて内閣総理大臣または関係各大臣に意見を述べたり、勧告を行ったりする組織である。なお、同委員会の委員は30人以内で組織するとされるが、構成員として障害者、障害者の自立および社会参加に関する事業に従事する者並びに学識経験のある者が規定されているのにとどまり、構成割合等についての規定は存在しない¹⁰⁷。このような後立法過程における当事者参加、そして立法をめぐる監査の役割を担う枠組みに対する意義や課題に関しては、今後の研究課題としたい。

（杉山有沙・小川有希子）

104 小川 2017: 88-90.

105 小川 2017: 90-91.

106 「障がい者制度改革推進会議の廃止について」（平成24年7月23日障がい者制度改革推進本部長決定）。

107 障害者基本法11条, 32条, 33条。

引用文献

- 新正幸 [1988]:『憲法と立法過程』(創文社)。
 新正幸 [2017]:『立法過程と立法行為—憲法の理論と判例—』(信山社)。
 石崎学 [1995a]:「現代代表民主制の生理「の」病理についての一考察(一)」『立命館法学』240号。
 石崎学 [1995b]:「現代代表民主制の生理「の」病理についての一考察(二・完)」『立命館法学』241号。
 井田良・松原芳博編 [2014]:『立法学のフロンティア3—立法実践の変革』(ナカニシヤ出版)。
 井上達夫編 [2014]:『立法学のフロンティア1—立法学の哲学的再編』(ナカニシヤ出版)。
 茨木尚子 [2011]:「障害者福祉制度改革をめぐる動向と今後の課題」『社会福祉研究』111号。
 上野千鶴子 [2011]:『ケアの社会学』(太田出版)。
 大曾根寛 [2011]:「障害者基本法改正に対する原理的評価」『ノーマライゼーション』9月号。
 大森政輔・鎌田薫編 [2011]:『立法学講義』(商事法務)。
 小川政亮 [1973]:「心身障害者対策基本法」『法律時報』45巻7号。
 小川政亮 [1996]:「障害者基本法の性格と問題」『障害者問題研究』24巻1号。
 小川有希子 [2017]:「フランスの科学技術政策決定過程における『参加民主主義』の実践」『法学政治学論究』112号。
 小川有希子 [2018]:「科学技術に関する規範形成過程における民主的正統性の義」憲法理論研究会編『岐路に立つ立憲主義』(敬文堂)。
 小川有希子 [2019]:「議会による公共政策評価制度の再構築—フランスにおける政府提出法律案の影響評価—」藤野美都子・佐藤信行編『憲法理論の再構築(植野妙実子先生古稀記念論文集)』(敬文堂)。
 奥村公輔 [2016]:『立法手続と権力分立』(信山社)。
 小澤温 [2012]:『「障害者政策委員会」に期待する』『ノーマライゼーション』1月号。
 尾上浩二 [2011]:「障がい者制度改革推進会議第二次意見について」『福祉労働』130号。
 尾上浩二 [2014]:「政策形成における『当事者参画』の経験と課題」『障害学研究』10号。
 小野善康 [1997]:「審議会の役割」中村睦男・前田英昭編『立法過程の研究—立法における政府の役割』(信山社)。
 勝田美穂 [2017]:『市民立法の研究』(法律文化社)。
 小林直樹 [1984]:『立法学研究—理論と動態—』(三省堂)。
 笠松珠美 [2004]:「障害者基本法の一部を改正する法律」『ジュリスト』1975号。
 川島聡 [2004]:「第2階特別委員会までの到達点」長瀬修・川島聡編著『障害者の権利条約 国連作業部会草案』(明石書店)。
 川島聡 [2010]:「障害者権利条約の基礎」松井亮輔・川島聡編『概説 障害者権利条約』(法律文化社)。
 菊井康郎 [1973]:「基本法の法制上の位置づけ」『法律時報』45巻7号。
 崔栄紫 [2011a]:「障がい者制度改革推進会議 当事者参加と運営」『ノーマライゼーション』9月号。
 崔栄紫 [2011b]:「障害者基本法改正 その意義と課題」『福祉労働』132号。
 塩田宏 [2008]:「基本法について」日本学士院紀要63巻1号。
 清水睦 [1997]:「立法過程における国会と政府の役割分担をめぐって—法案の発案・提出を中心として—」中村睦男・前田英昭編『立法過程の研究—立法における政府の役割』(信山社)。
 障害者差別解消法解説編集委員会編著 [2014]:『概説 障害者差別解消法』(法律文化社)。
 障がい者制度改革推進会議 [2010a]:『障害者制度改革の推進のための基本的な方向(第一次意見)』(障がい者制度改革推進会議)。
 障がい者制度改革推進会議 [2010b]:『障害者制度改革の推進のための第二次意見』(障がい者制度改革推進会議)。
 障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会 [2010]:「障がい者制度改革推進会議 第一次意見書に関するコメント」『月刊障害者問題情報』330・331号。
 ジュリスト [1970]:「新法令」『ジュリスト』435号。
 杉山有沙 [2016]:『障害差別禁止の法理』(成文堂)。
 杉山有沙 [2018a]:「生存権対象者と無力化された『強い個人』」『帝京法学』31巻1・2号。
 杉山有沙 [2018b]:「日本国憲法と合理的配慮法理」『帝京法学』32巻1号。
 長瀬修 [2011]:「障害者制度改革の取組み」松井彰彦・川島聡・長瀬修『障害を問い直す』(東洋経済新報社)。
 中西正司・上野千鶴子 [2003]:『当事者主権』(岩波書店)。
 中村睦男・前田英昭編 [1997]:『立法過程の研究—立法における政府の役割』(信山社)。
 中山和之 [1994]:「障害者基本法について」『ジュリスト』1943号。
 中山忠政 [2015]:「障害者基本法の改正と発達障害」『弘前大学教育学部紀要』113号。
 難波吉雄・片山貴順 [2011]:「障害者基本法の改正について」『ノーマライゼーション』9月号。
 難波吉雄・片山貴順 [2012]:「障害の有無にかかわらず共生する社会の実現に向けて」『時の法令』190号。
 西原博史編 [2014]:『立法学のフロンティア2—立法システムの再構築』(ナカニシヤ出版)。
 糠塚康江 [2015]:「立法手続における『影響調査』手法の可能性——『より良い立法プロジェクト』への寄与のための試論——」岡田信弘＝笹田来司＝長谷部恭男編『憲法の基底と憲法論(高見勝利先生古稀記念)』(信山社)。
 長谷川正安 [1973]:「憲法体系と基本法」『法律時報』45巻7号。
 比較立法過程研究会(代表・深瀬忠一) [1980]:『議会における立法過程の比較法研究』(勁草書房)。
 東俊裕 [2011]:「障がい者制度改革推進会議の第一次意見と閣議決定」『ノーマライゼーション』9月号。
 東俊裕 [2012]:「障害者基本法改正から総合福祉法・差別禁止法へ」『福祉労働』133号。
 樋口陽一 [1973]:『議会制の構造と動態』(木鐸社)。
 樋口陽一 [2009]:『憲法という作為—「人」と「市民」の連関と緊張』(岩波書店)。
 藤井克徳 [2010]:「障害者の参加」松井亮輔・川島聡編『概説 障害者権利条約』(法律文化社)。
 藤井克徳 [2012]:「推進会議」長瀬修・東俊裕・川島聡編『増補改訂 障害者の権利条約と日本』(生活書院)。
 藤井克徳 [2013]:「障害関連法制の改革に関する最新動向」『総合リハ』41巻8号。
 三田優子 [2012]:「障害者制度改革における当事者参画の意義と課題」『社会福祉研究』113号。
 森祐司 [2014]:「差別解消法成立までの障害者団体の軌跡」障害者差別解消法解説編集委員会編著『概説 障害者差別解消法』(法律文化社)。
 山元一 [2014]:『現代フランス憲法理論』(信山社)。
 山崎公士 [2012]:「障害者政策の形成・実施と当事者参画」『ノーマライゼーション』1月号。
 吉川かおり [2009]:「政策決定過程における当事者参画の意義」『ノーマライゼーション』7月号。
 渡辺久丸 [1978]:「立法過程への国民参加—請願権による場合を中心に—」『立命館法学』第3号。
 渡辺久丸 [1980]:『現代日本の立法過程』(法律文化社)。
 渡辺久丸 [1995]:『請願権』(新日本出版社)。
 Blondiaux, Loïc [2008]:『Le nouvel esprit de la démocratie—Actualité de la démocratie participative, Seuil.』
 Charlton, James [2000]:『Noting about us without us: Disability Oppression and Empowerment, University of California Press (岡部史信訳『私たちがぬきで私たちのことは何も決めるな』(明石書店、2003年))。』
 Rosanvallon, Pierre [2006]:『La Contre-Démocratie: La Politique à l'âge de la défiance, Éditions du Seuil(嶋崎正樹訳『カウンター・デモクラシー—不信の時代の政治』(岩波書店、2017年))。』